

Mariusz Kusion

OKREŚLANIE TERENU UCZELNI. PROBLEMY PRAWNE I POSTULATY

Defining the university area. Legal problems and demands

The article analyzed the content of Art. 227 part 2 of the polish Higher Education Law (from 27 July 2005). In accordance with this rule the rector determines the university area in consultation with the competent authority of local government. There were indicated numerous ambiguities associated with the application of this rule as well as his implications on the field of administrative, civil and criminal law. It proposed several methods for determining the university area. It was also found *de lege lata* that if the university area designations are within the territory of more than one municipality, the right solution seems to be agreement between rector and the council of each of these municipalities individually. If the subject would exceed the capacity of the municipality (or municipalities) authorities, then, according to the principle of subsidiarity, district would be appropriate unit of local government, followed by the voivodeship.

Key words: higher education institution, university area, rector, local government, Art. 227 part. 2 of the polish Higher Education Law

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 66 ust. 2 pkt 5 ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej p.s.w.)¹, rektor uczelni publicznej dba o przestrzeganie prawa

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 7, 768, 821, 1004, 1146, 1198.

oraz zapewnienie bezpieczeństwa na terenie uczelni. Przepis ten koresponduje z art. 227 ust. 1 p.s.w., który stanowi, że rektor (*lege non distinguente* uczelni publicznej, jak i niepublicznej) dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni². Powołane przepisy podkreślają autonomię uczelni. Wiąże się z nią wielowiekowa zasada niewkraczania przez przedstawicieli władzy publicznej na teren uczelni bez zgody jej władz.

Prawodawca posługuje się pojęciem „teren uczelni”³, nie definiując go, ani nie podając nawet przykładowych przesłanek mogących ułatwić wypełnienie tego ustawowego terminu konkretną treścią. Zgodnie z dyspozycją art. 227 ust. 2 p.s.w., rektor określa teren uczelni w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego. Stylistyka tego przepisu skłania do wniosku, że rektor jest bezwzględnie zobligowany określić teren uczelni, i to w sposób wskazany we wspomnianym przepisie. Lakoniczny art. 227 ust. 2 p.s.w. nie ułatwia tego zadania, ponieważ nie odnosi się do wielu istotnych kwestii. W szczególności nie jest jasne, z którą z jednostek samorządu terytorialnego (i którym jej organem) rektor jest obowiązany współdziałać przy określeniu terenu uczelni. To zagadnienie nabiera większej skali, gdy uczelnia w ramach swoich działań wykorzystuje nieruchomości lub ich części zlokalizowane w obrębie więcej niż jednej gminy.

Ponadto niejasność implikuje ustawowe wyrażenie „w porozumieniu”, które można interpretować zarówno jako wymóg współdecydowania rektora z właściwym organem samorządu terytorialnego przy wydaniu aktu prawa miejscowego lub aktu administracyjnego o charakterze wewnątrzuczelnianym, jak i wymóg zawarcia przez rektora z właściwym organem „porozumienia”.

Przedmiotem tego opracowania jest próba dogmatycznego zdefiniowania ustawowego pojęcia „teren uczelni”. Podjęty temat ma wysoki walor praktyczny, ponieważ właściwe określenie omawianego pojęcia jest niezbędne, po pierwsze, dla realizacji przez rektora jego ustawowych obowiązków. Jak należy wnioskować z brzmienia tytułu działu V p.s.w., w którym umieszczono art. 227 oraz z treści art. 227 ust. 4 p.s.w., określenie terenu uczelni służy zapewnieniu utrzymania na nim przez rektora porządku i bezpieczeństwa. Po drugie, zdefiniowanie terenu uczelni wiąże się z wieloma różnymi aspektami jej bieżącego działania⁴, nie tylko szeroko pojętym bezpieczeństwem i porządkiem, jak również zagadnieniami prawa karnego. Stosownie do ust. 3 art. 227 p.s.w., służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego mogą wkro-

² Kwestie relacji obu podanych przepisów prawa oraz zdefiniowania pojęć bezpieczeństwa i porządku (także w kontekście życia uczelni) wykraczają poza przedmiot niniejszego opracowania.

³ Poza wskazanymi przepisami p.s.w., najczęściej można spotkać w tym akcie terminy „w (na) uczelni”, które wydają się mieć szersze znaczenie w relacji do pojęcia „terenu uczelni”, ponieważ w wielu sytuacjach oznaczają nie tylko fizyczny obszar wykonywania działalności przez uczelnię, lecz także jej pracowników, studentów, doktorantów czy najszerzej – społeczność akademicką.

⁴ Wystarczy wskazać na działalność samorządu studenckiego (art. 202 ust. 5 p.s.w.) czy zagadnienie organizowania przez pracowników uczelni, doktorantów i studentów zgromadzeń na terenie uczelni (art. 230 ust. 1 p.s.w.).

czyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora. Jest to zatem znaczne ograniczenie kompetencji wskazanych służb, w potocznej opinii uważanych niemal za wszechwładne. Ograniczenie odnosi się m.in. do dopuszczalności ścigania sprawcy przestępstwa na terenie uczelni, prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzenia. Służby te mogą wprawdzie podjąć działania na terenie uczelni także z własnej inicjatywy, ale jedynie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora (art. 227 ust. 3 zd. 2 p.s.w.).

Podjęty temat może wywołać w praktyce także istotne problemy natury administracyjnoprawnej (w funkcjonowaniu uczelni i jednostek samorządu terytorialnego), a także w sferze prawa cywilnego. Określenie przez rektora desygatów terenu uczelni w porozumieniu z właściwym organem jednostki samorządu terytorialnego, abstrahując w tym miejscu od formy prawnej tej czynności, może wpłynąć np. na bieg terminu zasiedzenia nieruchomości, treść umowy o jej podziale do korzystania czy na przebieg służebności gruntowej.

Co więcej, za znaczeniem prawidłowego określenia terenu uczelni przemawia to, że art. 227 w związku z art. 1 ust. 1 p.s.w., stosuje się zarówno do publicznych, jak i niepublicznych szkół wyższych. Określenie terenu uczelni przez rektora w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego niewątpliwie sprzyja bardziej efektywnej współpracy uczelni z samorządem terytorialnym oraz służbami państwowymi, odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego. To z kolei wpisuje się w szerszy kontekst współpracy uczelni z jej otoczeniem społeczno-gospodarczym.

Wyczerpujące i precyzyjne zdefiniowanie terenu uczelni jest konieczne także ze względu na dający się obecnie zauważyć rozwój sektora szkolnictwa wyższego, w tym dywersyfikowanie przez uczelnie obszarów swojej działalności⁵, jak również wzrost liczby osób pobierających naukę na szczeblu akademickim⁶. Powyższe może sprzyjać nie tylko rozwojowi nauki, lecz także może zwiększać ryzyko braku bezpieczeństwa w uczelni, a w efekcie nawet i konieczność interwencji stosownych służb na jej terenie.

Określanie terenu uczelni – aspekty cywilnoprawne i proponowane metody

Legislacja dotycząca zapewnienia przez władze uczelni bezpieczeństwa i porządku na jej terenie ma długą historię. Już ustawa z 13 lipca 1920 r. o szkołach aka-

⁵ Inne nieruchomości lub ich części mogą być przeznaczane np. na prowadzenie działalności dydaktyczno-naukowej, gospodarczej, społecznej. Wiąże się z tym m.in. rozwój jednostek zamiejscowych uczelni, niekoniecznie na obszarze jednego powiatu, województwa czy kraju.

⁶ MNISW, *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2013*, s. 5–8; www.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf.

demickich⁷ w art. 27 wprost przewidywała, że rektor czuwa nad porządkiem na terytorium szkoły przy pomocy organów szkolnych. W razie niebezpieczeństwa rektor mógł pozwolić na wkroczenie organów władz bezpieczeństwa. Władze te samodzielnie mogły wejść tylko w wypadkach wyjątkowo nagłych, zawiadamiając o tym natychmiast rektora. Regulacja w powołanej ustawie była bardzo zbliżona do obecnie obowiązującej.

Ustawa z 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich⁸ uchyliła wymienioną ustawę z 1920 r. i stanowiła w art. 11, że rektor czuwa nad porządkiem na terenie szkoły przy pomocy organów szkolnych i jest władny wezwać pomocy organów bezpieczeństwa, gdy uzna to za konieczne. Natomiast organy bezpieczeństwa mogą wkroczyć z własnej inicjatywy na teren podlegający władzy porządkowej rektora, w wypadkach nagłego niebezpieczeństwa. O wkroczeniu winna władza bezpieczeństwa natychmiast zawiadomić rektora. Ponadto to rektor ustala teren szkoły, zawiadamiając o tym władzę administracji ogólnej.

Uchylający powyższą ustawę dekret z 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego, a następnie ustawa z 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki, pomijały zagadnienie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w uczelni. W przeciwieństwie do uchylającej ten drugi akt prawny ustawy z 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, która w art. 10 ust. 5 pkt 5 stanowiła, że do zakresu działania rektora należy w szczególności zapewnienie porządku i przestrzegania prawa na terenie szkoły oraz wydawanie w tym celu zarządzeń⁹. Wskazany akt normatywny został uchylony ustawą z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, która w art. 59 ust. 2 pkt 6 i 7 przewidywała, że rektor zapewnia przestrzeganie prawa na terenie szkoły oraz działa na rzecz zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania szkoły. Ta ustawa z kolei została uchylona przez ustawę z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, której uchylony przepis art. 178 § 1 i 2 jest dosłownym powtórzeniem obecnie obowiązującego art. 227 ust. 1 i 2 p.s.w.¹⁰

Termin „teren uczelni” nie miał, i nadal nie ma, definicji legalnej ani w żadnym ze wspomnianych aktów prawnych, ani w żadnym innym akcie normatywnym powszechnie obowiązującym. Oznacza to relatywnie szeroką swobodę przy określaniu zarówno jego abstrakcyjnego rozumienia, jak i desygnatów. Jedno i drugie powinno być w możliwie najwyższym stopniu dostosowane do realiów funkcjonowania, przedmiotów działalności i stanu posiadania danej uczelni. Trudno łączyć omawiane pojęcie wyłącznie z cywilistycznym rozumieniem prawa własności. Byłoby to z pewnością zbyt daleko idące ogranicze-

⁷ Dz.U. RP z 1920 r. Nr 72, poz. 494.

⁸ Dz.U. RP z 1938 r. Nr 1, poz. 6.

⁹ Dz.U. z 1951 r. Nr 66, poz. 415; Dz.U. z 1956 r. Nr 45, poz. 205; Obwieszczenie MNISWIT z 10 lipca 1973 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1973 r. Nr 32, poz. 191.

¹⁰ Dz.U. z 1985 r. Nr 42, poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 ze zm.

nie. Istnieją bowiem uczelnie, które wszystkie swoje pomieszczenia zajmują np. na zasadzie najmu. Niemniej regulacje i nauka prawa cywilnego mogą być bardzo pomocne w określaniu desygnatów terenu uczelni. Nie sposób jednak poprzestać na perspektywie cywilistycznej. Po pierwsze z uwagi na fakt, że w art. 227 p.s.w. nie wiąże się terenu uczelni z prawem własności, ani z posiadaniem przez uczelnię. Po drugie w praktyce nie wszystkie nieruchomości lub ich części będące we (współ)posiadaniu uczelni muszą, mogą lub powinny być zaliczone do terenu uczelni, np. z uwagi na charakter działalności, który jest prowadzony w ich obrębie czy postanowienia gminnego (powiatowego) programu bezpieczeństwa.

Zgodnie z rozumieniem słownikowym, „teren” to pewien obszar ziemi, obszar objęty sferą czyjegoś działania, sfera działania, pole aktywności, arena jakichś wydarzeń, część powierzchni ziemi wraz z jej rzeźbą i pokryciem¹¹. Mając takie ujęcie na uwadze, można wyróżnić pod względem techniczno-prawnym co najmniej następujące metody na określenie, czym jest teren uczelni:

- 1) metoda kazuistyczna – wskazuje enumeratywny katalog nieruchomości lub ich części (w tym obiektów, budynków lub ich części),
- 2) metoda celowościowa – odwołuje się do przeznaczenia nieruchomości lub ich części, innymi słowy do rodzaju prowadzonej tam działalności,
- 3) metoda juretyczna *sensu stricto* – poprzez zbiorcze wskazanie tytułu prawnego (tytułów prawnych) do nieruchomości lub ich części.

Żadna z wymienionych tu metod nie ma mniejszej albo większej wartości. Nie można, rzecz jasna, wykluczyć technik mieszanych, łączących elementy powyższych metod. Byłyby one rozwiązaniem wskazanym zwłaszcza w przypadku uczelni o relatywnie dużym stanie posiadania, prowadzących (także) bujną działalność pozanaukową, pozadydaktyczną lub na dużym obszarze (miasta, gminy, powiatu, województwa, kraju). Tym bardziej za zasadne należy uznać potrzebę bliższej analizy wszystkich wspomnianych sposobów pod kątem ich efektywności.

W metodzie pierwszej, formułując wskazany katalog należałoby posłużyć się co najmniej adresem, numerem księgi wieczystej albo zbioru dokumentów, danymi z ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z definicją legalną, wyrażoną w art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² (dalej pr.bud.), budynek to obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadający fundamenty i dach. W kontekście określenia terenu uczelni i faktu, że nierzadko działalność uczelni jest prowadzona nie tylko w tak pojętych budynkach (jak np. obiekty sportowe, skanseny), wydaje się zasadne odwołanie do szerszego pojęcia, jakim jest obiekt budowlany. Zgodnie z art. 3 pkt. 1 pr.bud., obiektem budowlanym jest:

¹¹ www.sjp.pwn.pl/slownik/2529441/teren [08.03.2014].

¹² Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 ze zm.

- 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- 2) budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,
- 3) obiekt małej architektury.

Brak jest przeszkód formalnych, aby do terenu uczelni nie można zaliczyć także budynków mieszkalnych jednorodzinnych (art. 3 pkt 2a pr.bud.) oraz tymczasowych obiektów budowlanych (art. 3 pkt 5 pr.bud.).

Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której nie wszystkie budynki czy obiekty budowlane we wskazanym prawnobudowlanym rozumieniu są w całości wykorzystywane (przez uczelnię) na prowadzenie jej działalności (czy tylko działalności naukowo-dydaktycznej). Należy zatem z dużą ostrożnością podchodzić do określania jako teren uczelni np. części budynku – jednego z pięter lub lokalu. I to niezależnie od faktu wyodrębnienia prawnego nieruchomości budynku czy lokalowej w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej k.c.)¹³.

Przyjmując punkt widzenia z perspektywy drugiej metody (celowościowej) trzeba zauważyć, że pod pojęciem terenu uczelni z całą pewnością należałoby rozumieć przede wszystkim te nieruchomości lub ich części, które przeznaczono do realizowania przez uczelnię jej celów wyartykułowanych w statucie lub uprawnień wymienionych przykładowo w art. 6 p.s.w. W pierwszej kolejności mowa zatem o pomieszczeniach używanych na rzecz władz i pracowników uczelni, pomieszczeniach, w których prowadzone są zajęcia dydaktyczne, badania naukowe i prace rozwojowe.

Czytając literalnie art. 227 p.s.w. dochodzi się do wniosku, że aby zakwalifikować do terenu uczelni daną nieruchomość lub jej część, związek uczelni z nią może być bardzo odległy, mieć charakter prawny, gospodarczy, urbanistyczny czy historyczny. Co więcej, właściwie żadnego związku nie trzeba udowadniać. Można zatem do terenu uczelni zaliczyć np. nieruchomości lub ich części przeznaczone do prowadzenia przez uczelnię dowolnej działalności gospodarczej, czy stanowiące aport uczelni w spółce prawa handlowego, siedziby uczelnianych spółek spin-off i spin-out, parki naukowo-technologiczne, siedziby uczelnianych organizacji studenckich, siedziby organizacji pozarządowych, zrzeszających (wyłącznie) studentów, doktorantów lub pracowników (danej) uczelni czy stowarzyszeń, których uczelnia jest członkiem wspierającym, siedziby fundacji, których fundatorem jest uczelnia, hotele (pracownicze), ośrodki recepcyjne, muzea, kliniki i przychodnie, lokale w uczelnianym zasobie mieszkaniowym, a nawet niewchodzące w jego skład lokale (nie)mieszkalne, np. pracowników/członków władz uczelni (niezależnie od podstawy prawnej dysponowania nimi, np. najem).

Należy bardzo ostrożnie podchodzić do tak szerokiego pojmowania terenu uczelni. W określonych okolicznościach mogłoby to bardzo komplikować pracę służb państwowych, o których mowa w art. 227 p.s.w., a przez to być

¹³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

zarzewiem nieporozumień i sporów kompetencyjnych z władzami uczelni. Ponadto jeśli przyjąć, że *ratio legis* art. 227 p.s.w. to zapewnienie rektorowi możliwości utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, niepodobna interpretować wskazanego przepisu jako narzędzia dla ochrony partykularnych interesów. Można mieć również uzasadnione wątpliwości, czy objęcie wielu ze wskazanych wyżej podmiotów reżimem z art. 227 p.s.w. jest konieczne dla zapewnienia im prawidłowego funkcjonowania.

Problematiczne może być też zakwalifikowanie do terenu uczelni nieruchomości lub ich części, jeśli działalność prowadzą w nich podmioty inne niż uczelnia. Za przykład niech posłuży zakład gastronomiczny ogólnie dostępny, prowadzony przez przedsiębiorcę w lokalu wynajmowanym od uczelni, a usytuowanym w budynku wydziału. Do takiego pomieszczenia, o ile nie ma zapewnionego osobnego wejścia, nie sposób się dostać nie przechodząc przez teren uczelni. W podanej sytuacji praktycznym rozwiązaniem wydawałoby się wskazanie jako terenu uczelni budynku i nieruchomości, na której jest on posadowiony, lecz z wyłączeniem pomieszczeń wspomnianego lokalu. Chyba że byłby on przeznaczony na zasadzie outsourcingu wyłącznie do użytku członków społeczności akademickiej (np. specjalistyczna biblioteka, do której wstęp mają tylko pracownicy, studenci i doktoranci).

Biorąc pod uwagę rytm funkcjonowania uczelni w ciągu roku akademickiego, irrelevantny wydaje się fakt, czy działalność uczelni byłaby prowadzona w danej nieruchomości lub jej części w sposób ciągły i nieprzerwany, sezonowy albo okazjonalny¹⁴. Formalnie jest dopuszczalne, aby traktować określoną nieruchomość lub jej część jako teren uczelni jedynie przez określony czas w ciągu roku, np. cały rok akademicki z wyłączeniem wakacji. Taka konstrukcja prawna wydaje się jednak mocno niepraktyczna, jako że może wprowadzać duże zamieszanie w funkcjonowaniu zainteresowanych służb i samej uczelni.

Odnosnie do trzeciej metody (prawnej *sensu stricto*) należy zauważyć, że przepis art. 227 p.s.w. sformułowano tak lakonicznie, że w istocie brak jest przeszkód formalnych, by określono jako „teren uczelni” jakiegokolwiek nieruchomości lub ich części, także inne, niż wyżej wymienione, o ile tylko będzie w tym zakresie zgodna wola rektora i kompetentnego organu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że nie można w tej sprawie pominąć zdania dysponenta nieruchomości lub jej części, jeśli jest on osobą trzecią, np. właścicielem czy najemcą (jak przedsiębiorca prowadzący lokal gastronomiczny ze wspomnianego wyżej przykładu). Organy jednostek samorządu terytorialnego są wprawdzie władne obciążyć obowiązkami osoby prawne i fizyczne w drodze aktów prawa miejscowego, lecz porozumienie tych organów z rektorem na podstawie art. 227 ust. 2 p.s.w. ma służyć, jak wskazano, przede wszystkim zapew-

¹⁴ Przez semestr np. szkoły letnie dla cudzoziemców, domy studenckie (chyba że poza rokiem akademickim wykorzystywane jako hotele), muzea czy placówki czynne dla publiczności jedynie w ciągu roku akademickiego; sezonowo: ośrodki konferencyjno-recepcyjne, hotele.

nieniu bezpieczeństwa i porządku na terenie uczelni, a nie ingerencji w prawa osób trzecich (np. prawo własności). Można przyjąć przeciwne założenie, lecz wówczas należałoby sugerować *de lege lata* prawną możliwość wypowiedzenia się *ex ante* przez osoby trzecie, których dane porozumienie dotyczy, np. w drodze składania uwag *per analogiam* do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Takiej procedury art. 227 p.s.w. nie przewiduje.

Określeniu terenu uczelni powinna towarzyszyć pogłębiona refleksja, czy zasadne jest zaliczenie do niego wszystkich nieruchomości lub ich części, na których prowadzona jest *sensu lato* działalność uczelni i będących w stanie posiadania uczelni. Zwłaszcza, że z uwagi na różnorodne w praktyce przypadki tytułu prawnego do wykorzystywanej przez uczelnię nieruchomości lub jej części, np. jego (współ)właściciel niebędący uczelnią, nie musi się godzić na objęcie jej w całości reżymem ochrony wskazanym w art. 227 p.s.w. W takiej sytuacji salomonowym rozwiązaniem byłoby np. włączenie do terenu uczelni nie całej nieruchomości, będącej np. współwłasnością uczelni X i podmiotu Y, lecz jedynie tej części, która jest faktycznie wykorzystywana przez uczelnię np. na cele statutowe. Wówczas wskazane byłoby zawarcie umowy *quod usum* przed formalnym ustaleniem terenu uczelni.

Uczelnia jako osoba prawna może wykazywać różne tytuły prawne do nieruchomości lub jej części, w których prowadzi działalność. Są to:

- 1) własność, współwłasność (ułamkowa i łączna¹⁵),
- 2) dzierżawa,
- 3) najem,
- 4) użyczenie,
- 5) użytkowanie (wieczyste),
- 6) timesharing.

Specyficzne rozwiązanie przewidziano w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (dalej u.d.l.)¹⁶. Uprawnia ona podmioty lecznicze, a więc niekoniecznie posiadające status ZOZ-u, do zawarcia z publiczną uczelnią medyczną umowy, na podstawie której podmiot ten może udostępnić infrastrukturę techniczną i organizacyjną, w której uczelnia może prowadzić kształcenie osób w zawodach medycznych, tak w systemie kształcenia przed-, jak i podyplomowego¹⁷. Udostępnienie następuje na podstawie nienazwanej umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy uczelnią medyczną a podmiotem wykonującym

¹⁵ Przykładem współwłasności łącznej jest wspólność majątku wspólników spółki cywilnej (art. 863 k.c.). Powszechny w doktrynie jest pogląd, zgodnie z którym współnikiem spółki cywilnej może być także osoba prawna (w tym więc uczelnia). A. Herbet, *System prawa prywatnego. Prawo spółek osobowych*, Warszawa 2008, s. 530, Nb 76; J. Gudowski, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia: Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2001, s. 533; K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny*, t. 2: *Komentarz*, Warszawa 2003, s. 545, Nb 21.

¹⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.

¹⁷ K. Kołakowska, [w:] red. M. Narolski, D. Brzezińska-Grabarczyk, *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2012, s. 89.

działalność leczniczą (art. 89 ust. 4 u.d.l.). Umowa określa co najmniej wykaz ruchomości i nieruchomości udostępnianych w celu jej realizacji, sposób ich udostępniania oraz zasady i warunki ich wykorzystywania (art. 89 ust. 5 pkt 3 u.d.l.). Przedmiotowy wykaz może być przydatny do określenia terenu uczelni w myśl art. 227 ust. 2 p.s.w.

Problematiczne może być uznanie za desygnat pojęcia „teren uczelni” całej nieruchomości obciążonej służebnością gruntową, czy części nieruchomości służącej do faktycznego wykonywania przedmiotowej służebności. Irrelevantny jest fakt, czy dysponentem nieruchomości władnącej pozostaje uczelnia.

Jeszcze bardziej kłopotliwa jest kwestia włączenia do terenu uczelni przedmiotu służebności osobistej. Można wyobrazić sobie sytuację, w której osobie związanej z uczelnią z dowolnego tytułu (prawnego, np. emerytowany pracownik uczelni, donator, były rektor, wybitny absolwent) przysługuje służebność osobista mieszkania, które uczelnia chce uznać za część terenu uczelni, mimo braku po swojej stronie do przedmiotowego lokalu. W świetle wcześniejszych rozważań o *ratio legis* art. 227 p.s.w. wydaje się słuszne przyjąć, że zaliczenie nieruchomości obciążonej taką służebnością do terenu uczelni byłoby niecelowe¹⁸. Służebność osobista jest prawem przysługującym tylko oznaczonej osobie fizycznej (art. 296 k.c.), niezbywalnym, a uprawnienia do jej wykonywania nie można przenieść (art. 300 k.c.). W razie zrzeczenia się prawa służebności osobistej lub śmierci osoby, której przysługuje, odpadłaby zatem specyficzna „podstawa” do określenia danej nieruchomości lub jej części jako desygnatu terenu uczelni.

Powyższe uwagi można odnieść do nieruchomości będącej przedmiotem prawa dożywocia (art. 908 k.c. i następne). Do terenu uczelni można zakwalifikować taką nieruchomość, zwłaszcza gdyby zobowiązana z tytułu umowy dożywocia była uczelnia. Ważne zawarcie przedmiotowej umowy z osobą prawną pozostaje jednak sporne w nauce prawa cywilnego. Wątpliwość może budzić także problem, czy za desygnat terenu uczelni należałoby uznać nieruchomość lub jej część, wobec której biegnie termin zasiedzenia (w rozumieniu art. 172–176 k.c.). Wydaje się, że jest to dopuszczalne¹⁹. Zwłaszcza jeśli to uczelnia jest samoistnym posiadaczem nieruchomości, który w drodze zasiedzenia nabędzie do niej np. prawo własności, posiadając nieprzerwanie nieruchomość przez wymagany prawem czas, a nadto w danej nieruchomości uczelnia prowadzi działalność.

¹⁸ Nadto gdyby uczelnia nie wykazywała żadnego tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości, brak zgody jej właściciela ograniczałby jego prawo własności.

¹⁹ Prawo własności w drodze zasiedzenia może nabyć zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, jeśli spełnione zostaną przesłanki przewidziane w ustawie. W praktyce mogą wystąpić trudności w ustaleniu, czy osoba prawna jest posiadaczem samoistnym i czy posiada rzecz w dobrej czy złej wierze (J. Gajda, *Dobra wiara organu osoby prawnej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3; M. Stańko, *Zasiedzenie nieruchomości przez gminę i inne komunalne osoby prawne*, „Rejent” 1994, nr 6). Zdaniem SN o dobrej lub złej wierze osoby prawnej decyduje świadomość jednej z osób wchodzących w skład jej organów (wyrok SN z 24 października 1972 r., I CR 177/72, OSN 1973, z. 10, poz. 171; glosa aprobująca B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7, s. 168).

Włączenie takiej nieruchomości do terenu uczelni można byłoby uznać za wyraz posiadania samoistnego przez uczelnię²⁰.

Abstrahując od powyższych rozważań, przy określaniu terenu uczelni, zasadne jest ponadto zawarcie uzgodnień co do dróg publicznych w rozumieniu art. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²¹. Zwłaszcza jeśli przez teren uczelni przebiega droga, której zarządcą jest inny organ niż ten, w porozumieniu z którym rektor określa teren uczelni.

Określanie terenu uczelni – aspekty administracyjnoprawne

Omawiane zagadnienie terenu uczelni implikuje niejasności nie tylko w sferze prawa cywilnego, lecz wiąże się z nim także kwestie administracyjnoprawne

w zakresie funkcjonowania samej uczelni, samorządu terytorialnego czy też w wymiarze transgranicznym.

Do terenu uczelni można bowiem zakwalifikować nieruchomości lub ich części położone nie tylko w granicach administracyjnych jednej gminy (powiatu, województwa), lecz także zlokalizowane na terenie całego kraju lub za granicą RP (*arg. ex. art. 85 ust. 4 p.s.w.*). We wskazanych okolicznościach nasuwają się dwa pytania. Po pierwsze, która z jednostek samorządu terytorialnego będzie właściwa w rozumieniu art. 227 ust. 2 p.s.w., czy może kompetentne będzie kilka jednostek. Po drugie, należy zastanowić się, który organ jednostki samorządu terytorialnego ma kompetencję do określenia terenu uczelni w porozumieniu z rektorem. Przepisy p.s.w. milczą w podanym zakresie.

Odnosnie do pierwszej kwestii należy wskazać na art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.)²². Ustęp 1 wyraża zasadę działania gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli z mocy przepisu szczególnego rangi ustawowej spraw tych nie przekazano do zakresu działania innego podmiotu. Oznacza to, że wykonywanie zadań (załatwianie spraw) publicznych o charakterze lokalnym należy zasadniczo do gminy. Ustęp 2 wyciąga z tego konsekwencję prawną, przyznając gminie (w szczególności jej organom) prawo do podejmowania w tych sprawach wiążących decyzji²³. Konstrukcja prawna ze wskazanego przepisu jest respektowana przez pozostałe ustawy o samorządzie terytorialnym. Należy tu zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 4 ust. 1 i 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej

²⁰ Przesłanką niezbędną do nabycia prawa własności rzeczy jest posiadanie samoistne. Z art. 336 k.c. wynika, że posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto postępuje z rzeczą jak właściciel, o czym świadczą okoliczności dostrzegalne dla innych osób, wyrażając tym samym wolę wykonywania względem niej prawa własności (zob. np.: wyrok SN z 19 grudnia 2000 r., V CKN 164/00, Lex nr 52668; postanowienie SN z 28 lutego 2002 r., III CKN 891/00, Lex nr 54474).

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 260, 843, 1446, 1543.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 594, 1318.

²³ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, Lex nr 8707.

u.s.p.)²⁴ i art. 4 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁵. W świetle wskazanych przepisów powiat wykonuje zadania określone ustawami, a zadania powiatu i samorządu województwa nie mogą naruszać samodzielności gminy. Co więcej, art. 6 u.s.g. nawiązuje do art. 163 i 164 Konstytucji RP, zgodnie z którymi samorząd terytorialny jako całość, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, gmina zaś jako podstawowa jednostka tego samorządu, wykonuje wszystkie jego zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawy należące do zakresu działania i kompetencji gminy odznaczają się dwoma kryteriami przedmiotowymi: publicznym charakterem i lokalnym znaczeniem. Do tego należy uwzględnić kryterium podmiotowe o charakterze negatywnym, tj. brak przepisu ustalającego właściwość do rozstrzygania takich spraw dla innego podmiotu (organu samorządowego, państwowego, organizacji społecznej).

Przepisy prawa nie określają, co należy rozumieć przez publiczny i lokalny charakter sprawy. Można powiedzieć, że sprawa jest publiczna jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej (*utilitas publica*), tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy. Załatwianie takich spraw zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁶. Zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, przez zadania publiczne należy rozumieć te, które mają na celu korzyść ogółu. W art. 7 ust. 1 u.s.g. została ona określona jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jaką tworzą mieszkańcy gminy²⁷. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania organów przesądza więc bezpośredni cel tego działania, tzn. czy głównym jego zamierzeniem i skutkiem jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, czy też jego skutki służą osobom fizycznym i prawnym ze względu na ich prywatne cele.

Brakuje także ustawowego określenia wskazującego, co przesądza o lokalnym charakterze sprawy. Odwołując się do etymologii tego określenia (łac. *localis* – miejscowy) i jego sensu w języku potocznym („danego miejsca dotyczący”, „danemu miejscu właściwy”), można powiedzieć, że znaczenie lokalne w odniesieniu do szczebla gminnego mają sprawy odnoszące się do jednej lub kilku gmin, lecz już nie sprawy całego powiatu czy województwa²⁸.

Konkludując tą część rozważań, należałoby przyjąć, że domniemanie kompetencji na rzecz gminy obejmuje także kwestię porozumienia z rektorem w określeniu terenu uczelni, która ma siedzibę na obszarze objętym jej właściwo-

²⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

²⁵ *Ibidem*, poz. 1590 z późn. zm.

²⁶ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *op. cit.*; uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, Lex nr 25335.

²⁷ Uchwała z 17 grudnia z 1997 r., 261/97, Lex nr 42178; uchwała RIO w Rzeszowie z 15 kwietnia 2008 r., X/2085/08, Lex nr 455505

²⁸ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *op. cit.*

ścią miejscową. Sprawa ta bowiem wiąże się bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku, a więc ma charakter publiczny i ma też znaczenie lokalne – gdyż wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom gminy na jej wydzielonym obszarze. Ponadto omawianej kwestii nie zastrzeżono ustawami na rzecz innych podmiotów. Co więcej, zgodnie z art. 7 ust. 1, pkt 14 u.s.g., zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W sytuacji, gdy desygnaty pojęcia „teren uczelni” znajdują się w granicach administracyjnych kilku gmin (nie jest istotne, czy gminy te ze sobą graniczą) lecz jednego powiatu, trudno jest przyjąć, że sprawa porozumienia z rektorem w określeniu terenu uczelni wchodziłaby w zakres właściwości władz powiatu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 15 czy art. 4 ust. 3 u.s.p. Żadna ustawa nie przyznaje wprost organom samorządu powiatowego prawa do porozumienia z rektorem w sprawie, o której mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w, a przeciwnie założenie przełamywałoby zasadę domniemania kompetencji na rzecz gminy.

Natomiast zadania powiatu i sposób ich określenia jest wyrazem instytucjonalnej realizacji zasady subsydiarności, która opiera się na dwóch głównych założeniach: 1) domniemania zadań i kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego; 2) powierzenia zadań przekraczających możliwości gminy innym jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom, województwom). Powiaty zatem spełniają funkcję uzupełniającą w stosunku do gminy. Funkcja ta obejmuje wykonywanie publicznych zadań lokalnych, którym pojedyncze gminy nie podołają, gdyż albo nie chcą, albo nie są w stanie tych zadań wykonać²⁹. Ponadto z samego tylko faktu położenia desygnatów terenu uczelni w granicach kilku gmin nie sposób wnioskować, że kwestia bezpieczeństwa i porządku na tak pojętym terenie uczelni jest sprawą o charakterze ponadgminnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.p. Wspólnoty lokalne (zarówno gminy, jak i powiaty) są bardzo zróżnicowane pod względem poczucia bezpieczeństwa ich członków, jak również z uwagi na liczebność i zagęszczenie populacji, wielkość obszaru, warunki topograficzne, skalę rzeczywistego zagrożenia, potrzeb i oczekiwań mieszkańców czy możliwości skutecznego przeciwdziałania powstałym zagrożeniom. Porozumienie rektora z władzami gminy w sprawie określenia terenu uczelni powinno uwzględniać m.in. wskazane okoliczności w kształcie właściwym dla każdej gminy z osobna.

Analogiczne konkluzje należałoby przedstawić w przypadku, gdy desygnaty terminu „teren uczelni” byłyby położone w granicach administracyjnych kilku powiatów położonych w jednym województwie lub na obszarze kilku województw (art. 14 ust. 1 pkt 14 i ust. 2 u.s.w.). Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że art. 14 ust. 1 u.s.w. zawiera wyliczenie przykładowe zadań o charakterze wojewódzkim, które zostały przypisane samorządowi województwa.

²⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, LexPolonica nr 3886264.

Zostały one skonkretyzowane w ustawach materialnoprawnych, co oznacza, że wskazanie jako podstawy prawnej wyłącznie przepisu tej ustawy nie jest wystarczające i wymaga powołania się na konkretny przepis odpowiedniej przedmiotowo regulacji ustawowej³⁰. Po drugie, zadania samorządu województwa i sposób ich określenia jest wyrazem instytucjonalnej realizacji zasady subsydiarności, która opiera się na dwóch założeniach: 1) domniemanie zadań i kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego; 2) powierzenie zadań innym jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom, województwom) przekraczających możliwości gminy. Samorząd województwa zatem spełnia funkcję uzupełniającą w stosunku do gminy i powiatu. Funkcja ta obejmuje wykonywanie publicznych zadań regionalnych, którym pojedyncze gminy lub powiaty nie podołają, gdyż albo nie chcą, albo nie są w stanie ich wykonać, albo też ich charakter jest ze swej istoty ponadlokalny. Trudno jest założyć *a priori*, że sprawa porozumienia, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w., ma charakter wojewódzki (ponadlokalny), w ujęciu art. 14 ust. 1 u.s.w.

W podanych wyżej sytuacjach, kiedy desygnaty pojęcia „teren uczelni” są zlokalizowane na obszarze właściwości kilku gmin, wydają się dopuszczalne następujące rozwiązania, w których rektor określa teren uczelni w porozumieniu:

- 1) z organem właściwym dla każdej z gmin z osobna, w granicach których są usytuowane desygnaty pojęcia terenu uczelni. Wydaje się, że gminy powinny wówczas współdziałać (art. 10 ust. 1 u.s.g.);
- 2) z właściwym organem tylko dla jednej gminy stosownie do art. 21 § 1 ust. 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.³¹), właściwej z uwagi na miejsce położenia większej części nieruchomości (przy założeniu, że chodzi o sprawę dotyczącą nieruchomości, a ustawowe sformułowanie we wskazanym przepisie „większa część nieruchomości” ma liczbę mnogą), albo zgodnie z art. 21 § 1 ust. 2 k.p.a. (jeśli założyć, że sprawa dotyczy prowadzenia zakładu pracy), bądź ust. 3, tj. gminy właściwej z uwagi na miejsce siedziby uczelni (jeśli przyjąć, że ma się do czynienia z „inną sprawą”).

W przypadku sporu kompetencyjnego między organami samorządu terytorialnego możliwe jest rozstrzygnięcie dokonane przez wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie ich braku – przez Naczelną Sąd Administracyjny (art. 22 § 1 ust. 1 k.p.a.).

Podsumowując wydaje się, że w rozważanej sytuacji należałoby opowiedzieć się za rozwiązaniem w postaci porozumienia rektora z organem właściwym dla każdej z gmin z osobna, w granicach których są usytuowane desygnaty pojęcia terenu uczelni. Przedmiotowe porozumienie może dokonać się w oparciu

³⁰ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie wojewódzkim*, LexPolonica nr 3886269.

³¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

o art. 10 ust. 1 u.s.g. Sprawę określenia terenu uczelni trudno uznać za dotyczącą wyłącznie, czy w znacznej mierze, nieruchomości lub prowadzenia zakładu pracy (m.in. z uwagi na brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. i cel regulacji w art. 227 p.s.w.). Z kolei porozumienie rektora z kompetentnym organem tylko jednej gminy w oparciu o art. 21 § 1 ust. 3 k.p.a., tzn. właściwej z uwagi na miejsce siedziby uczelni, powodowałoby ingerencję władz tej gminy w sprawy lokalnych służb i innych gmin, naruszając tym samym ich interesy jako całości, w tym zdolność do wykonywania przez nie zadań publicznych. Dopiero jeśli *in concreto* omawiana kwestia przekraczałaby możliwości władz gminy (gmin), wówczas na zasadzie subsydiarności właściwą jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 227 ust. 2 p.s.w. byłby powiat, a w dalszej kolejności województwo.

Przyjmując zatem, że co do zasady właściwą do porozumienia z rektorem jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, należy zidentyfikować organ gminy kompetentny do jej reprezentowania w omawianej kwestii. Rada gminy jest organem o właściwości ogólnej uprawnionym do podejmowania i realizowania wszystkich spraw zastrzeżonych przez ustawodawcę do zakresu działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej³². Ani przepisy p.s.w., u.s.g., ani innych aktów normatywnych nie przyznają spraw bezpieczeństwa i porządku do kompetencji innego organu, niż rada gminy. W związku z powyższym należy założyć, że co do ustalenia treści porozumienia z rektorem w sprawie terenu uczelni właściwa jest rada gminy *in corpore*. Z tym że prowadzenie rozmów z rektorem w przedmiotowej sprawie może być z przyczyn praktycznych powierzone np. (vice) przewodniczącemu rady gminy czy jej wyznaczonym członkom (np. wchodzącym w skład doraźnej komisji, powołanej na podstawie art. 21 ust. 1 u.s.g.).

Jak wskazano, przepisy prawa nie precyzują, w jakiej formie prawnej rektor określa teren uczelni. Jest problematyczne, czy ustawowe sformułowanie z art. 227 ust. 2 p.s.w., tj. „w porozumieniu”, zastosowano na określenie:

- 1) wymogu współdecydowania rektora z właściwym organem samorządu terytorialnego przy wydaniu aktu prawa miejscowego lub aktu normatywnego o charakterze wewnątrzuczelnianym, określającym teren uczelni,
- 2) wymogu zawarcia przez rektora z właściwym organem samorządu terytorialnego aktu administracyjnego o nazwie własnej „porozumienie”.

Ze względu na brzmienie art. 40 i 41 u.s.g. w związku z art. 4 ust. 5 p.s.w. nie sposób przyjąć, że określenie terenu uczelni dokonuje się w formie aktu prawa miejscowego. W art. 227 ust. 2 p.s.w. stwierdzono *expressis verbis*, że to rektor (co prawda w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego), a nie rektor i właściwy organ samorządu terytorialnego, określa teren uczelni. Za taką literalną wykładnią przemawia brzmienie art. 4 ust. 1 p.s.w., który stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie. Niemniej w znowelizowanym ust. 4 art. 4 p.s.w. jest mowa o współpracy uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

³² E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 35; art. 12 i 18. ust. 1. u.s.g.

Z uwagi nie tylko na samo językowe brzmienie art. 227 ust. 2 *in fine* p.s.w. trudno założyć, że określenie terenu uczelni mogłoby odbyć się unilateralnie przez rektora. Rektor powinien w tej kwestii uwzględnić nie tylko stan posiadania uczelni, cel przeznaczenia dysponowanych przez uczelnię nieruchomości lub ich części, ale także postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy polityki gminy, np. w zakresie porządku i bezpieczeństwa. *Last but not least* argumentem natury jurystycznej jest wykładnia art. 227 ust. 2 przez analogię do ust. 4 p.s.w., który wprost stanowi o zawieraniu porozumienia przez rektora z właściwymi organami służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego.

Biorąc powyższe pod uwagę nasuwa się wniosek, że w art. 227 ust. 2 p.s.w. prawodawca stanowi o niewładczej formie działania administracji (nazwanej „porozumieniem”)³³. Porozumienie to powinno być zawarte w oparciu o ustalenia uczelni i rady gminy, na piśmie dla celów dowodowych przez rektora z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) jako organem wykonawczym gminy (art. 19 ust. 2, 26 ust. 1 w zw. z art. 30 i 31 u.s.g.). Jest to rozwiązanie o największym walorze praktycznym, relatywnie szybkie i czytelne, co stwarza dużą szansę na uniknięcie w przyszłości konfliktów interesów stron porozumienia. Jednocześnie omawiane porozumienie wspólnie wypracowane przez strony traktujące się równorzędnie może stanowić istotny element ich wzajemnej współpracy, przyczyniając się do lepszej realizacji swoich ustawowych zadań, w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (przywołane *supra* art. 7 ust. 14 u.s.g., 66 ust. 2 pkt 5, 227 ust. 1 p.s.w.).

Stroną porozumienia wskazanego w art. 227 ust. 2 p.s.w. nie jest rektor, jakby to wynikało z dosłownego brzmienia tego przepisu, lecz uczelnia przez niego reprezentowana. Co prawda art. 227 ust. 2 p.s.w. stanowi, że teren uczelni określa rektor w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego, lecz wydaje się *de lege lata*, że przepisy wewnątrzuczelniane mogą w tym zakresie ustanawiać udział (np. poprzez wymóg wydania opinii, konsultacji) w formie wydania zgody, wymogu opinii, konsultacji innego jednoosobowego albo kolegialnego organu uczelni (np. senatu uczelni, konwentu, rad podstawowych jednostek organizacyjnych, komisji rektorskiej czy senackiej, kanclerza itd.).

Utworzenie za granicą RP zamiejscowej jednostki organizacyjnej uczelni wymaga stosownie do dyspozycji art. 85 ust. 4 p.s.w. pozwolenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, wydanego w drodze decyzji administracyjnej, po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych. Przepisy prawa polskiego nie odnoszą się do zakwalifikowania takich zagranicznych jednostek jako desygnatów pojęcia „teren uczelni”. Żadnego uregulowania w tym przedmiocie nie zawarto również w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia – złasz-

³³ E. Ura, *Komentarz do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Lex nr 162067.

cza w rozdziale czwartym, ani w art. 20 ustawy z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, mimo że oba te akty normują funkcjonowanie jednostek zamiejscowych³⁴. W powyższej sytuacji zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące w miejscu położenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej uczelni, a nadto stosowne postanowienia odnośnie do terenu uczelni i bezpieczeństwa w jednostce zamiejscowej, o ile takie są zawarte w pozwoleniu ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Podsumowanie

Właściwe określenie terenu uczelni ma bardzo istotne znaczenie w wielu aspektach funkcjonowania nie tylko samej uczelni, lecz również jednostki (jednostek) samorządu terytorialnego i służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa. *De lege lata* przez teren uczelni należy rozumieć zbiór desygnatów (nieruchomości lub ich części irrelewantnie od ich prawnego wyodrębnienia) określonych przez rektora w porozumieniu zawartym na piśmie dla celów dowodowych przez rektora i wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Można wskazać na wiele metod służących określeniu, czym jest teren uczelni, z tym że powinny one podlegać każdorazowo wnikliwemu rozpatrzeniu i być dostosowane do realiów panujących w danej uczelni. Jeśli desygnaty terenu uczelni są położone na obszarze więcej niż jednej gminy wydaje się, że właściwym rozwiązaniem byłoby porozumienie rektora z wójtem każdej z tych gmin z osobna. Przedmiotowe porozumienie może dokonać się w oparciu o art. 10 ust. 1 u.s.g. Jeśli omawiana kwestia przekraczałaby możliwości władz gminy (gmin), wtedy na zasadzie subsydiarności właściwą jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 227 ust. 2 p.s.w. byłby powiat, a w dalszej kolejności województwo.

³⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 243, poz. 1445; Dz.U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455.